

ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562¹

กิตติยาพร ศตอรรณวุฒิ²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการขายฝาก ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 แม้พระราชบัญญัตินี้จะออกมาเพื่อคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากก็ตาม แต่การเอารัดเอาเปรียบและความไม่เป็นธรรม ที่บุคคลที่อยู่ในฐานะได้เปรียบในทางเศรษฐกิจ จะเอารัดเอาเปรียบบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจยังมีเกิดขึ้นอยู่ในสังคมทั่วไปในยุคปัจจุบัน กฎหมายขายฝากเป็นนิติกรรมที่ผู้รับซื้อฝากนิยมนำมาใช้ เพื่อหาประโยชน์ให้ตนเอง โดยอาศัยการที่กฎหมายขายฝากมีลักษณะพิเศษที่สัญญาขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายประเภทหนึ่ง ที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อฝากในทันทีที่ทำสัญญาขายฝาก ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายกำหนดให้การทำสัญญาขายฝากนั้นเมื่อคู่สัญญาได้ทำสัญญาแล้ว ผู้ขายฝากจะได้รับเงิน โดยที่นำทรัพย์สินนั้นมาเป็นวัตถุแห่งสัญญา และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวจะโอนไปยังผู้ซื้อฝากในทันที โดยที่ไม่ต้องผ่านขั้นตอนในการประเมินทรัพย์สินหรือการอนุมัติเงินที่ต้องใช้เวลา โดยมีข้อตกลงว่าผู้ขายฝากอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้นี้ มาเพื่อเป็นประกันการกู้ยืม และผู้รับซื้อฝากยังสามารถเรียกดอกเบี้ยกับผู้ขายฝากได้อีกด้วย แม้พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติมาเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบมากจนเกินไป แต่ก็ยังมีปัญหาและความบกพร่องในบางมาตราที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรม เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม สร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์และเพื่อความชัดเจนของกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงความบกพร่องของกฎหมายทั้งในปัญหาเรื่องการทำนิติกรรมขายฝาก เพื่ออำพรางการทำนิติกรรมอื่นอันเนื่องมาจากการตีความและเข้าใจในบทบัญญัติที่ผิดเพี้ยน ปัญหาการขยายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝาก ทั้งในเรื่องแบบของสัญญา และการกำหนดระยะเวลาที่ขอขยาย ที่ผู้รับซื้อ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัช รถทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฝักมักทำสัญญาเอาเปรียบผู้ขายฝัก อีกทั้งปัญหาการที่กฎหมายขายฝักไม่นำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมา พ.ศ.2540 มาใช้บังคับ และยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิหน้าที่ของผู้รับซื้อฝักก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ทรัพย์สิน ที่ยังเป็นข้อต่อรองที่ได้เปรียบเสียเปรียบกันอยู่มากพอสมควร และปัญหาการชำระสินไถ่โดยการวางทรัพย์สิน ที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาการทำสัญญาขายฝักเพื่ออำพรางนิติกรรมอื่น มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ว่าจำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝักก็ได้ แต่เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี การกำหนดเช่นนี้เพื่อป้องกันการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราของผู้ซื้อฝัก แต่การที่กฎหมายกำหนดคำว่า “ดอกเบี้ย” ในตัวบทโดยไม่ขยายความคำว่าดอกเบี้ยว่า คือเงิน หรือทรัพย์สินใดบ้าง จึงทำให้คู่สัญญาฝ่ายที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่มากกว่า หรือมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่มากกว่า จึงมักเอากฎหมายขายฝักมาใช้เพื่อเป็นประกันการกู้ยืม โดยคู่สัญญามีเจตนาที่แท้จริงคือการกู้ยืมกัน แต่ด้วยความมีลักษณะพิเศษของกฎหมายขายฝักที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะโอนไปยังผู้ซื้อฝักในทันที และทั้งกฎหมายยังบัญญัติให้สามารถเรียกดอกเบี้ยกับผู้ขายฝักได้ จึงทำให้การทำสัญญาขายฝักเข้าใจได้ว่าเป็นการทำสัญญาจำนอง ไม่เป็นไปตามเจตนาของกฎหมายกฎหมายขายฝัก เมื่อเทียบกับสัญญาที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการขายฝักของต่างประเทศ ทั้งประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน กำหนดในเรื่องการไถ่ไว้ว่า สินไถ่หรือราคาไถ่ถอน คือราคาทรัพย์สินที่ผู้ขายได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย โดยระบุไว้ว่าค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในระหว่างที่ได้มีการทำสัญญาซื้อขายกันนั้นได้เสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงซ่อมแซมดูแลรักษาสภาพทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายจำเป็นอันเกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินนั้น ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนย่อมมีสิทธิ์เรียกให้ผู้ขายชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวคืนให้แก่ตนด้วย หากค่าใช้จ่ายนั้นทำให้ทรัพย์สินมีค่าเพิ่มขึ้นและจะได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายคืนเฉพาะที่ได้กระทำในขณะสุจริตเท่านั้น สรุปได้ว่าผู้ขายจะได้ทรัพย์สินกลับคืนเป็นของตน เมื่อได้คืนราคาซื้อขาย และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสัญญา รวมทั้งชดใช้ค่าใช้จ่ายอันทำให้ทรัพย์สินเพิ่มมูลค่าขึ้นในจำนวนเพียงเท่าราคาที่เพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศไม่มีการกำหนดเป็นดอกเบี้ย ทำให้สัญญาขายฝักแทบทุกประเทศดังกล่าว กำหนดให้สัญญาขายฝักมีลักษณะเป็นสัญญาซื้อขายโดยแท้ ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเอาไว้เท่านั้น จากการศึกษาคำว่า “ดอกเบี้ย” ในกฎหมายขายฝักที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ประชาชนผู้ทำสัญญาขายฝักเกิดความเข้าใจผิด และใช้ประโยชน์จากการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ เป็นเหตุให้เกิดการทำนิติกรรมอำพรางขึ้นระหว่างคู่สัญญา

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการขายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝัก ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ เหตุที่กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการขายฝัก เพื่อให้คู่สัญญาสามารถขยายกำหนดเวลาการไถ่ทรัพย์สินได้ ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองผู้ขายฝักโดยเป็นการบรรเทาภาระ ของผู้ขายฝักให้มี

โอกาสในการไถ่ถอนทรัพย์สินของตนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัญหาเรื่องการขายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝากนี้ มีข้อบกพร่องทั้งในเรื่องแบบของสัญญาซื้อขายกำหนดเวลา และระยะเวลาในการซื้อขาย ซึ่งมาตรา 10 วรรคสาม กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีการขายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่ขายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้ว ต้องไม่เกินสิบปี” เช่นนี้ในประเด็นปัญหาเรื่องแบบของสัญญาขายกำหนดเวลาไถ่ เมื่อพิจารณาถึงการทำสัญญาขายฝากที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้น สัญญาขายฝากจะถือเป็นโมฆะ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ในพระราชบัญญัติเดียวกัน สัญญาขายเวลาไถ่ถือเป็นสัญญาที่เปลี่ยนแปลงสิทธิตามนิติกรรมเดิม คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเปลี่ยนแปลงตามใจชอบมิได้ ดังนั้นเมื่อกฎหมายกำหนดให้การทำสัญญาขายฝากในครั้งแรกต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การขายกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งเป็นการตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขนิติกรรมสัญญาที่ทำกันไว้แต่เดิม ก็ต้องถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาไปถึงในเรื่องของระยะเวลาที่ซื้อขายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝากแล้วนั้น ในมาตรา 10 วรรคสามเช่นเดียวกัน กำหนดว่าเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี เหตุที่กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คู่สัญญาสามารถขายกำหนดเวลาการไถ่ทรัพย์สินได้ เพื่อบรรเทาภาระ ของผู้ขายฝาก ให้มีโอกาสในการไถ่ถอนทรัพย์สินของตนได้ แต่การทำสัญญาขายเวลานี้ คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองที่มากกว่า กล่าวคือผู้รับซื้อฝากมักจะทำสัญญาเพื่อเอาเปรียบผู้ขายฝาก โดยการซื้อขายเวลาออกไปสั้นๆ เพื่อเป็นการบีบให้ผู้ขายฝากต้องเป็นฝ่ายผิดสัญญา และเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียทรัพย์สินที่ขายฝาก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาในมาตรา 10 วรรคแรก กฎหมายกำหนดว่า “สัญญาขายฝากจะกำหนดไว้ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้...” ในมาตรานี้กฎหมายกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำไว้ ดังนั้นเมื่อการขายกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิตามนิติกรรมเดิม ควรจะต้องให้มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นต่ำของการซื้อขายเวลาไถ่เช่นกัน

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการไม่นำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 มาใช้บังคับ ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากเป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โดยให้ถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค นั้น เป็นการที่กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้บริโภค ให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก ง่ายและรวดเร็ว กระบวนการดำเนินคดีจะไม่เคร่งครัดมากนัก ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ทำให้ผู้ขายฝากมีโอกาสในการต่อสู้เพื่อพิสูจน์ว่าสัญญาขายฝากนั้นเป็นสัญญาที่ไม่เป็นจริงและสร้างความเสียหายเปรียบจนนำไปสู่การสูญเสียทรัพย์สินที่ขายฝาก อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ยังไม่ได้ให้อำนาจแก่ศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาสัญญา เช่นเดียวกับกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ให้อำนาจแก่ศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาสัญญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 เพื่อให้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอควรแก่กรณี เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับในการทำสัญญาขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับกฎหมายขายฝาก

ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว มิได้แตกต่างกันในเรื่องของตัวสัญญา แต่แตกต่างกันในเรื่องของทรัพย์สินที่ขายฝากที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาในเรื่องสิทธิหน้าที่ของผู้รับซื้อฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่คืน ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อฝากไว้ว่า ก็ครบกำหนดเวลาไถ่ 3 เดือน ไม่เกิน 6 เดือน ให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝาก เพื่อให้ผู้ขายฝากทราบถึงกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนสินไถ่ หากผู้ซื้อฝากไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือน นับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก กล่าวคือหากผู้ซื้อฝากไม่แจ้งให้ผู้ขายฝากทราบถึงกำหนดเวลาไถ่ จำนวนสินไถ่ ก่อนที่จะครบกำหนดเวลาไถ่ 3 เดือน ไม่เกิน 6 เดือน จะทำให้สิทธิไถ่ของผู้ขายฝากขยายออกไปอีก 6 เดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญา แม้จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ขายฝาก แต่ผู้ซื้อฝากก็นำระยะเวลาที่ขยายออกไปโดยอัตโนมัตินี้ มาเป็นข้อเรียกร้องเพื่อเรียก ดอกเบี้ย เงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนอื่นๆ โดยการอ้างว่าไม่ได้ส่งเอกสารเป็นหนังสือลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝาก เพื่อแลกกับการไถ่ทรัพย์สินคืน ซึ่งทำให้ผู้ขายฝากต้องเสียเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นๆ ไปมากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา เพราะต้องเสียเงินเพิ่มในส่วนนี้ด้วย หากไม่ชำระอาจถึงกับต้องเสียทรัพย์สินให้ผู้ซื้อฝากไปเลย กฎหมายบัญญัติหน้าที่ให้ผู้ซื้อฝากต้องปฏิบัติตามไว้ แต่เมื่อช่องว่างของกฎหมาย ที่ผู้ที่มีจะทำสัญญาเอาเปรียบผู้อื่นนำมาเป็นข้อเรียกร้องได้นั้น กฎหมายยังไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ จึงยังเกิดข้อโต้แย้งเปรียบเทียบกันในส่วนนี้

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาการชำระสินไถ่โดยการวางทรัพย์สิน พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 ได้เพิ่มหลักการใหม่นอกเหนือจากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ในมาตรา 18 ซึ่งอยู่ในหมวด 2 เรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้รับซื้อฝาก ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยชำระสินไถ่ให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สิน สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้น แต่ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝาก ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานดังกล่าวได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี กล่าวคือหากคู่สัญญาตกลงที่จะชำระสินไถ่กันในวันใด หากมีเหตุให้ผู้ขายฝากไม่สามารถชำระสินไถ่ได้ โดยเหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นความผิดของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากสามารถชำระสินไถ่ต่อสำนักงานดังที่กล่าวมาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง เช่นนี้มองได้ว่าเป็นการขยายกำหนดเวลาออกไปอีก 30 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักความสุจริต ความไว้วางใจความไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน ดังนั้นก่อนถึงกำหนดเวลาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก ทั้งผู้ขายฝาก และผู้รับซื้อฝากต่างรู้ถึงกำหนดเวลานั้นคืออยู่แล้ว และต้องได้มีการติดต่อและตกลงกันถึงจำนวนสินไถ่

วันและเวลาในการชำระสินไถ่นั้นก่อนถึงกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ไถ่ตกลงจะไถ่จากการขายฝาก ทั้งผู้ขายฝากและผู้รับซื้อฝากต่างต้องพร้อมที่จะยื่นคำขอไถ่จากการขายฝาก ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นหากมีเหตุอันไม่สมควรของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากก็ย่อมมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินโดยการวางทรัพย์สินนั้น สำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้น ได้ภายในวันดังกล่าวที่ตกลงกันมาไถ่ทรัพย์สิน หรือภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง โดยที่ไม่ต้องขยายเวลาออกไปอีก 30 วัน เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากจนเกินไป และการขยายเวลาเช่นนี้อาจทำให้เกิดพิพาทขึ้นระหว่างบุคคลภายนอกที่ได้สิทธินั้นมาโดยสุจริตได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 ที่ยังมีความบกพร่อง ต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการทำสัญญาขายฝากเพื่ออำพรางนิติกรรมอื่น ในมาตรา 8 วรรคสาม ที่บัญญัติในเรื่องของจำนวนสินไถ่ว่าจะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี ที่ทำให้ประชาชนเข้าใจในเจตนาของกฎหมายขายฝากผิดไป ว่าเป็นเหมือนการจำนอง หรือเป็นการกู้ยืมเงิน ดังนั้นจึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคสาม จากเดิมบัญญัติว่า “จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี คำนวณนับแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่” แก้ไขเป็น “จำนวนสินไถ่ คือราคาซื้อขายรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย ค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ได้มีการทำสัญญาซื้อขายกันนั้นได้เสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงซ่อมแซมดูแลรักษาสภาพทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายจำเป็นอันเกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินนั้น” โดยนำบทบัญญัติของต่างประเทศที่กำหนดไว้ว่าดอกเบี้ยคือเงินในส่วนใดบ้างมาปรับใช้ เพื่อให้กฎหมายเกิดความชัดเจนในเจตนา และให้สัญญาขายฝากมีลักษณะเป็นการซื้อขายกันโดยแท้ ไม่เกิดการทำนิติกรรมเพื่ออำพรางการทำนิติกรรมอื่น

2. ปัญหาการขยายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝาก ซึ่งเกิดปัญหาทั้งในเรื่องรูปแบบของสัญญาขยาย และในเรื่องการกำหนดระยะเวลาขยายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝาก โดยมีข้อเสนอแนะในเรื่องรูปแบบของสัญญาขยายกำหนดเวลาไถ่ เห็นควรเพิ่มเติมมีได้ 2 กรณีคือ (1.) มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้กฎหมายเกิดความชัดเจน ว่า “การขายฝาก และการขยายกำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นโมฆะ” หรือ (2.) อาจเพิ่มเติมใน มาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ว่า “ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี และต้องทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” และข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดระยะเวลาขยายกำหนดเวลาไถ่จากการขายฝาก เห็นควรเพิ่มเติม การขอขยายเวลาไถ่จากขายฝาก

ตาม มาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ จากเดิม “ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาได้ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี” แก้ไขเป็น “ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาได้ ระยะเวลาที่ขยายคราวหนึ่งต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี เมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี และต้องทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” โดยแก้ไขเพิ่มเติมตามปัญหาแบบของสัญญาขยายเวลาได้จากการขายฝากข้างต้นไปในคราวเดียวกัน และเพื่อป้องกันการขยายระยะเวลาได้ขายฝากออกไปคราวละสั้นๆ ที่เป็นเหตุให้ต้องเสียทรัพย์สินที่ขายฝากไป และเพื่อให้กฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการไม่นำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 มาใช้บังคับ เห็นควรเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยให้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 นั้น ปรากฏอยู่ในมาตราใด มาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 เช่นเดียวกับในมาตรา 11 ที่มีบทบัญญัติในเรื่องของวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค กำหนดไว้ จะทำให้เกิดความชัดเจนในข้อเท็จจริงระหว่างคู่สัญญาว่า แท้จริงแล้วสัญญาขายฝากที่คู่สัญญาทำขึ้นนั้น มีเจตนาให้นิติกรรมที่ทำขึ้นระหว่างกันนั้นมีเจตนาให้เป็นสัญญาขายฝากอย่างแท้จริงหรือใช้ประโยชน์จากสัญญาขายฝากเพื่ออำพรางนิติกรรมอื่นซึ่งจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นประโยชน์ต่อผู้ขายฝากในประเด็นที่ศาลจะเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี และเพื่อลดความเลื่อมล้ำให้แก่ผู้ทำสัญญาขายฝาก

4. ปัญหาสิทธิหน้าที่ของผู้รับซื้อฝากก่อนครบกำหนดเวลาได้คืน เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 17 จากเดิมที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกและวรรคสองว่า “ก่อนวันครบกำหนดเวลาได้ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาได้และจำนวนสินได้ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องได้กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระสินได้

ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดได้ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา” โดยให้เพิ่มเติมเป็นวรรคสาม ว่า “ห้ามมิให้ผู้รับซื้อฝากใช้กำหนดเวลาที่ขยายออกไปตามวรรคสอง เพื่อเรียก ดอกเบี้ย เงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนอื่นๆ เพิ่มจากสินได้ที่กำหนดไว้ในสัญญาขายฝาก” ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายเกิดความสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

5. ปัญหาการชำระสินไถ่โดยการวางทรัพย์ มาตรา 18 วรรคสอง จากเดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิ์ไถ่กับผู้ซื้อฝากได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิ์วางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามกำหนดเวลาไถ่แล้ว” แก้ไขเป็น “ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิ์ไถ่กับผู้ซื้อฝากได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิ์วางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ ภายในวันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง หรือวันถัดจากวันที่กำหนดในสัญญากรณีวันที่กำหนดในสัญญาเป็นวันหยุด แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามกำหนดเวลาไถ่แล้ว” เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และไม่เอื้อประโยชน์แก่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากเกินไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. รวมระเบียบ คำสั่ง กรมที่ดินเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทต่างๆ. กรุงเทพฯ: บจก.จตุโชคการพิมพ์, 2563.
- ไพจิตร บุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยขายฝาก. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. พระนคร: แสงทองการพิมพ์, 2513.
- พระยาวิทูรธรรมพินธุ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้. พระนคร: สยามบรรณกิจ, ม.ป.ป., 2560.
- วิญญู เครื่องาม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2545.
- ดวงกมล มั่นคงทองเจริญ. “ปัญหาการสูญเสียที่ดินจากการทำสัญญาขายฝาก.” สารนิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562.
- ศุภณัฐ วะเกิดเป้ง. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562,” สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562.